IX kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI USTAWODAWCZEJ**
(NR 16)
z dnia 29 września 2020 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 16)

29 września 2020 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Arkadiusza Myrchy (KO)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: SK 9/20, SK 22/20, SK 31/20,

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego projektu ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec byłych posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej skazanych w procesie brzeskim za działalność na rzecz demokratycznego Państwa Polskiego.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marcin Wójcik**, **Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych; **Paweł Bachmat** naczelnik Wydziału Analiz Konstytucyjnych Biura Analiz Sejmowych, **Paweł Daniluk**, **Rafał Dubowski**, **Dorota Lis-Staranowicz** – eksperci Biura Analiz Sejmowych; **Tomasz Czech**, **Piotr Podczaski –** legislatorzy z Biura Legislacyjnego.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dzień dobry. Witam państwa na kolejnym posiedzeniu Komisji Ustawodawczej. Witam przedstawicieli Biura Analiz Sejmowych. Dzień dobry panie naczelniku. Dzień dobry panie mecenasie. Witam ekspertów Biura Legislacyjnego. Witam panie i panów posłów. Porządek obrad został państwu doręczony. Dziś rozpatrujemy trzy skargi konstytucyjne i jeden projekt ustawy. Mam nadzieję, że przedstawiciel wnioskodawców – pan poseł Paszyk do nas dołączy. Zanim przejdziemy do omówienia poszczególnych skarg konstytucyjnych, zgodnie z prośbą przedstawioną przez Biuro Analiz Sejmowych zaczniemy od trzeciej, która jest w porządku, na prośbę pana mecenasa Daniluka. Czy jest na łączu? Ze strony eksperta była zgłoszona prośba, aby zacząć od trzeciej sprawy. Jeśli uda się nawiązać połączenie, oczywiście tak się stanie.

Zarządzę teraz głosowanie w sprawie kworum, abyśmy mogli formalnie zacząć procedowanie. Proszę uruchomić system do głosowania. Kto jest za, przeciw lub wstrzymał się, jeśli chodzi o kworum. Skoro mamy kworum, pozostaje tylko pytanie czy jest dostęp do naszych ekspertów. Dobrze. Jesteśmy gotowi, kworum jest. Jak rozumiem zaczynamy od pana mecenasa Daniluka. Dobrze. W takim razie czy pani mecenas Lis-Staranowicz jest z nami? Dzień dobry. Widzimy panią, ale jeszcze nie słyszymy.

Ekspert Biura Analiz Sejmowych Dorota Lis-Staranowicz:

Jestem. Dzień dobry.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dzień dobry, pani mecenas. Czy możemy zacząć?

Ekspert BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Tak, oczywiście. Jestem gotowa.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

W takim razie prosiłbym, abyśmy zaczęli od sprawy SK 9/20, tak jak jest w porządku posiedzenia.

Ekspert BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa SK 9/20 została zainicjowana skargą konstytucyjną, która dotyczy ustawy z 29 stycznia 2004 roku o Inspekcji Weterynaryjnej. Przedmiotem kontroli jest art. 16 ust. 7, który stanowi że: „Wykonywanie czynności, o których mowa w ust. 1, nie stanowi zatrudnienia w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy".

Skarga konstytucyjna została wniesiona w następującym stanie faktycznym: skarżąca na mocy decyzji powiatowego lekarza weterynarii została zobowiązana do wykonywania tzw. czynności pomocniczych, które należą do właściwości inspekcji weterynaryjnej. Do tej decyzji została zawarta umowa zlecenia, jako akt wykonawczy. W ramach umowy zlecenia została ustalona wysokość wynagrodzenia skarżącej, miejsce wykonywania owych czynności pomocniczych oraz czas ich wykonywania. Po zakończeniu współpracy pomiędzy skarżącą a powiatowym lekarzem weterynarii, skarżąca wystąpiła do sądu z powództwem o zapłatę z tytułu przerw w wykonywaniu świadczonej pomocy. Nadmienię, że z rozstrzygnięcia sądu I i II instancji wynika, że skarżąca świadczyła te czynności pomocnicze w następującej sekwencji: 90 minut pracy na terenie zakładu drobiarskiego przy badaniu mięsa i zwierząt, 30 minut przerwy, a następnie 90 minut do 2 godzin pracy i 30 minut przerwy. O wynagrodzenie za przerwę szły sprawy sądowe. Sądy I i II instancji przyjęły, że skoro strony umowy zlecenia nie umówiły się co do wysokości wynagrodzenia za przerwę, to takie wynagrodzenie skarżącej się nie należy. Nadmienię również, że w postępowaniu sądowym skarżąca nie kwestionowała cywilnego charakteru umowy łączącej ją z państwowym powiatowym lekarzem weterynarii. Podnosiła wprawdzie, że nie jest to umowa zlecenie, ale inna umowa nienazwana, jednak nie kwestionowała cywilnego charakteru tej umowy.

Po przegranych sprawach w sądach I i II instancji, skarżąca wniosła skargę konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego. W skardze tej skarżąca podnosi, że tak naprawdę stosunek prawny łączący ją z podmiotowym lekarzem weterynarii nie miał charakteru cywilno-prawnego, ale wykazuje on znamiona *sensu stricto* stosunku pracy. Zaskarżany art. 16 ust. 7 ustawy o inspekcji weterynaryjnej uniemożliwia przekształcenie, czy też zawarcie stosunku pracy z osobą, która wykonuje czynności pomocnicze na rzecz lekarza weterynarii i inspekcji weterynaryjnej. Wnioskujemy o umorzenie postępowania z następujących powodów: przede wszystkim zaskarżony przepis art. 16 ust. 7 nie był podstawą rozstrzygnięcia w żadnej ze spraw zawisłych przed sądami ani pierwszej, ani drugiej instancji. Sprawy szły o wynagrodzenie z umowy cywilnoprawnej, z tytułu jej niewykonania. Skarżąca, co jeszcze raz powtarzam, nie kwestionowała cywilnego charakteru tego stosunku, przed sądami powszechnymi. Od Trybunału Konstytucyjnego domaga się, aby w jej przypadku ukształtował przypadku stosunek pracy i ustalił, że to nie była umowa zlecenia, ale umowa o pracę.

Wprawdzie skarżąca w sensie formalnym wyczerpała drogę prawną, ale w jej dyspozycji pozostają środki prawne, które pozwalają na dochodzenie jej praw i wolności. Skarżąca może wystąpić do sądu pracy o ustalenie stosunku pracy. W świetle zaskarżonego przepisu powiatowy lekarz weterynarii nie posiadał kompetencji do zawarcia ze skarżącą umowy o pracę, ale nie można jednak wykluczyć, że treść spornej umowy odpowiadała cechom stosunku pracy. Ustalenie stosunku pracy nie należy do kognicji trybunału, ponieważ to sąd prawa, a nie sąd faktów. Jeszcze raz powtórzę, iż w dyspozycji skarżącej pozostawało i nadal pozostaje powództwo o ustalenie stosunku pracy. Z takim powództwem może wystąpić ona do sądu powszechnego, rejonowego, a nie do Trybunału Konstytucyjnego. Te wszystkie okoliczności uprawniają nas do sformułowania wniosku o umorzenie postępowania w całości. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo, pani mecenas. Zamykamy głosowanie w sprawie kworum. Proszę o publikację wyników. Głosowało 20 osób, 17 za, 3 się wstrzymały. Kworum mamy stwierdzone. Dziękuję bardzo.

Do omówionej przez panią mecenas sprawy SK 9/20 zgłosiła się pani przewodnicząca Bartuś, która zaprezentuje stanowisko Sejmu przed obliczem Trybunału Konstytucyjnego. Jeśli są pytania lub uwagi do sprawy o sygnaturze SK 9/20 przedstawionej przed chwilą, otwieram dyskusję. Nie słyszę. Przystąpimy do głosowania. Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dziękuję. Głosowanie pozostawiamy otwarte.

Przejdziemy teraz do omówienia drugiej sprawy. Mam gorącą prośbę do pani mecenas Lis-Staranowicz, czy nie miałaby nic przeciwko, aby teraz dopuścić do głosu pana mecenasa Daniluka, który się bardzo spieszy. Do jej drugiej sprawy wrócilibyśmy na końcu, a teraz omówilibyśmy sprawę SK 31/20.

Ekspert BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Oczywiście, ustępuję miejsca panu profesorowi Danilukowi.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Bardzo proszę, panie profesorze.

Ekspert BAS Paweł Daniluk:

Dziękuję bardzo. Czy mnie słychać?

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Z lekkimi przerwami.

Ekspert BAS Paweł Daniluk:

Okej. Dziękuję bardzo i przepraszam za trudności techniczne. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, w sprawie o sygnaturze akt SK 31/20 przedmiotem kontroli jest art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznych. Przepis ten stanowi: „Kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi, nie udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku”. Skarżąca, w odniesieniu do tego przepisu zarzuca, że jest to przepis niedookreślony. W jej ocenie po pierwsze kwestionowany przepis jest sprzeczny z konstytucyjną zasadą określoności przepisów prawa karnego. Skarżąca wyprowadza tę zasadę zarówno z art. 2, jak i art. 42 ust. 1 konstytucji. Po drugie, w ocenie skarżącej niedookreśloność tego przepisu stawia jego adresata w niejednoznacznej sytuacji prawnej, a przez to dochodzi do uchybienia konstytucyjnej zasadzie ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, którą to zasadę skarżąca wyprowadza z art. 2 konstytucji.

Proszę państwa, odnosząc się do tych zarzutów w pierwszej kolejności należy stwierdzić, że kwestionowany przepis typizuje czyn zabroniony jako przestępstwo. Czynność sprawcza polega tu na nieudostępnieniu, wbrew ciążącemu na sprawcy obowiązkowi, informacji publicznej. Oznacza to, że dla rekonstrukcji znamion typu czynu zabronionego z kwestionowanego przepisu konieczne jest odwołanie się do innych przepisów, które statuują prawny obowiązek udostępnienia informacji publicznej. Oczywiście głównym źródłem normatywnym takich przepisów jest ustawa o dostępie do informacji publicznej.

Warto zauważyć, że zastosowany w kwestionowanym przepisie zabieg legislacyjny, polegający na odesłaniu przy rekonstrukcji znamion typu czynu zabronionego do obowiązków wyrażonych w innych przepisach ustawy nie jest niczym nowym dla polskiego prawa karnego. Mamy tu do czynienia z liczną grupą przepisów operujących takimi wyrażeniami jak „kto wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi” czy „kto wbrew obowiązkowi”, które w ten sposób odsyłają do przepisów innych ustaw kreujących określone obowiązki. Taka konstrukcja normatywna, zastosowana również w kwestionowanym przepisie ma charakter przepisu blankietowego. Ogólnie rzecz ujmując, tego rodzaju przepisem, jest przepis karny, który ustanawia sankcję karną za popełnienie określonego przestępstwa, a jednocześnie nie zawiera pełnego opisu tego czynu zabronionego. Taka technika legislacyjna jest akceptowana przez Trybunał Konstytucyjny. Tego przykładem,

chyba najbardziej znanym, jest wyrok w sprawie o sygnaturze akt SK 52/08, gdzie Trybunał Konstytucyjny stwierdził zgodność z konstytucją art. 231 § 1 Kodeksu karnego. W związku z takim stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, który co do zasady aprobuje operowanie techniką przepisu blankietowego, o niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu nie może przesądzać, że posłużono się taką techniką.

Proszę państwa, warto dodać że wprowadzona do kwestionowanego przepisu konstrukcja przepisu blankietowego jawi się jako uzasadniona. Umożliwia ona uniknięcie nadmiernej kazuistyki. Alternatywą dla takiej regulacji byłoby wpisanie do kwestionowanego przepisu wszystkich przypadków, w których aktualizuje się obowiązek udostępnienia informacji publicznej, a także wskazanie na przypadki, w których obowiązek ten nie aktualizuje się. W konsekwencji taki przepis byłby bardzo rozbudowany, co z pewnością negatywnie wpłynęłoby na jego komunikatywność i zrozumiałość dla odbiorcy. Wracając do konstrukcji normatywnej kwestionowanego przepisu należy wskazać, że stypizowane tam przestępstwo polega na zaniechaniu, które odnosi się do ciążącego na sprawcy *in concreto* obowiązku udostępnienia informacji publicznej. W takim stanie rzeczy oczywistym staje się to, że przy rekonstrukcji znamion typu czynu zabronionego z kwestionowanego przepisu konieczne jest odwoływanie się do innych przepisów, które jak wcześniej mówiłem statuują obowiązek udostępniania informacji publicznej.

Owe inne przepisy, o czym już również mówiłem, przede wszystkim wynikają z ustawy o dostępie do informacji publicznej. Z tego wynika, że przepis kwestionowany przez skarżącą nie jest przepisem skomplikowanym. Jego konstrukcja, jako przepisu blankietowego jawi się stosunkowo klarownie. Stąd ewentualnych problemów w zakresie realizacji konstytucyjnej zasady określoności przepisów prawa należy poszukiwać nie w samym art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej, bo tu tych problemów nie ma, ale w treści innych przepisów, które uzupełniają wprowadzoną do tego przepisu blankietowość. W tym kierunku zdaje się też iść wywód skarżącej, która podnosi: „Skoro bowiem zarówno przepisy określające podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, jak też przepisy określające przesłanki uznawania informacji za informację publiczną, przesłanki określające właściwy tryb udostępniania informacji publicznej, przepisy regulujące ograniczenie prawa do informacji publicznej oraz przepisy określające sposób rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej i zakończenie postępowania, nie są precyzyjne, to nie jest możliwe na ich podstawie sprecyzowanie znamion czynu zabronionego w art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej".

Proszę państwa, taki sposób argumentowania przez skarżącą trudno uznać za skuteczne zakwestionowanie domniemania konstytucyjności kwestionowanego przepisu. Jak wynika z zacytowanego fragmentu skarżąca nie przywołała ani jednego dowodu, który wskazywałby na to, że przywoływane przez nią regulacje ustawy o dostępie do informacji publicznej – mówię o regulacjach, które uzupełniają kwestionowany typ czynu zabronionego – nie wskazała, że regulacje te są nieprecyzyjne. Skarżąca wskazuje tu jedynie gołosłownie na to, że jej zdaniem te przepisy są nieprecyzyjne i nie jest możliwe na ich podstawie sprecyzowanie typu czynu zabronionego z kwestionowanego przepisu. Jak wiemy, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, na skarżącym spoczywa obowiązek przedstawienia konkretnych, przekonywujących argumentów na rzecz niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Skarżąca takich argumentów nie przedstawiła.

Podsumowując, wszystkie te uwagi wiodą do wniosku, że skarżącej nie udało się wykazać, że kwestionowany przepis nie spełnia konstytucyjnego standardu określoności przepisów prawa karnego, a tym samym nie obaliła ona domniemania zgodności tego przepisu z art. 2 i art. 42 ust. 1 konstytucji. W dalszej kolejności należy również stwierdzić, że skoro brak jest podstaw do przyjęcia niekonstytucyjnej niedookreśloności kwestionowanego przepisu, nie można też twierdzić, że przepis ten, jak uważa skarżąca, narusza zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo za przedstawienie stanowiska, panie profesorze. Zanim przejdziemy do dyskusji proszę o ogłoszenie wyników poprzedniego głosowania. Głosowało 21 członków Komisji, wszyscy głosowali za. Dziękuję. Komisja pozytywnie oceniła projekt stanowiska.

Otwieram dyskusję w sprawie omówionego przed chwilą projektu stanowiska do sprawy SK 31/20. Czy mamy zgłoszenia? Jeśli nie, przechodzimy do kolejnego punktu. Dziękuję bardzo. Pan przewodniczący Marek Ast zgłasza się na przedstawiciela Sejmu w postępowaniu przed trybunałem. Przechodzimy do głosowania. Kto jest za przyjęciem projektu stanowiska w sprawie SK 31/20? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dziękuję. Głosowanie pozostawiamy otwarte. Panu profesorowi dziękujemy za sprawne omówienie tematu i poradzenie sobie z problemami technicznymi. Wracamy do trzeciej dziś skargi, którą omówi pani profesor Lis-Staranowicz, o sygnaturze SK 22/20.

Ekspert BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Dzień dobry. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, czy mnie widać i słychać?

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Tak, oczywiście.

Ekspert BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Sprawa o sygnaturze SK 22/20 dotyczy dwóch ustaw. Pierwsza to ustawa o emeryturach i rentach z funduszu ubezpieczeń społecznych, a druga to ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Skarżący kwestionuje art. 4 pkt 5 ustawy o emeryturach i rentach. W myśl tego przepisu użyte w ustawie określenia oznaczają: „okres ubezpieczenia – okres opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz okres nieopłacania składek z powodu przekroczenia w trakcie roku kalendarzowego kwoty rocznej podstawy wymiaru składek, o którym mowa w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych". Artykuł 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach przewiduje: „Okresami składkowymi są następujące okresy: ubezpieczenia". Artykuł 7 pkt 1 lit. a-b ustawy o emeryturach i rentach ustanawia, że: „Okresami nieskładkowymi są następujące okresy: 1) pobierania: a) wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy wypłaconego na podstawie przepisów Kodeksu pracy, b) zasiłków z ubezpieczenia społecznego: chorobowego lub opiekuńczego". Ostatni przepis – art. 19 ust. 1 i ust. 7. określa, że: „Roczna podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób, o których mowa w art. 6 i 7, w danym roku kalendarzowym nie może być wyższa od kwoty odpowiadającej trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy, określonego w ustawie budżetowej, ustawie o prowizorium budżetowym lub ich projektach, jeżeli odpowiednie ustawy nie zostały uchwalone – z zastrzeżeniem ust. 2 i 9". Artykuł 19 ust. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych postanawia, że: „Okres nieopłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z powodu przekroczenia w trakcie roku kalendarzowego kwoty rocznej podstawy wymiaru składek, o której mowa w ust. 1, traktuje się jak okres ubezpieczenia w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zwanych dalej »przepisami o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych«",

Skarga konstytucyjna została wniesiona w następującym stanie faktycznym: skarżący ma przyznane prawo do emerytury, którą zawiesił z powodu kontynuowania zatrudnienia. W ramach zawartej umowy o pracę uzyskiwał wynagrodzenie i przekraczało ono tzw. limit składek – mówimy o progu trzydziestokrotności przeciętnego wynagrodzenia. Zgodnie z aktualnym stanem prawnym po przekroczeniu limitu składek ustaje obowiązek odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne, a okres ten jest traktowany jako okres ubezpieczenia w rozumieniu przepisów o emeryturach i rentach. Skarżący, będący pracownikiem przebywał na zasiłkach chorobowych i pobierał wynagrodzenie chorobowe. To wynagrodzenie chorobowe i zasiłek chorobowy pobierał zarówno przed osiągnięciem limitu składek, jak i po. Wystąpił do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o ustalenie swojego stażu emerytalnego, ponieważ uznał, iż ZUS ten staż emerytalny

zaniżył. Chodziło mu o tzw. okresy składkowe. Skarżący twierdził, że 3 miesiące i 16 dni, na które w sumie składały się wszystkie zasiłki chorobowe i wynagrodzenia chorobowe, które uzyskiwał przed tzw. przekroczeniem limitu powinny jego zdaniem być traktowane jako okresy składkowe. Zakład Ubezpieczeń Społecznych zdaniem skarżącego błędnie zakwalifikował ten okres do tzw. nieskładkowego elementu emerytury. Zakład Ubezpieczeń Społecznych odmówił zakwalifikowania 3 miesięcy i 16 dni do okresów składkowych. Wydał decyzję odmowną. Od tej decyzji skarżący odwołał się do sądu okręgowego. Sąd okręgowy podtrzymał stanowisko organu rentowego twierdząc, że zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach okresy zasiłku chorobowego i wynagrodzenia chorobowego są okresami nieskładkowymi, natomiast okresem składkowym jest okres nieopłacania składek po osiągnieciu tzw. limitu składek.

Chcę dodać, że sąd okręgowy i sąd apelacyjny nie zajmowały się problemem kwalifikacji przebywania na zasiłkach chorobowych i otrzymywania wynagrodzenia chorobowego w czasie, gdy nastąpiło przekroczenie limitu składek na ubezpieczenie społeczne. Odwołanie od decyzji organu rentowego zostało oddalone. Oddalona została również apelacja skarżącego. Wobec tego skarżący wniósł skargę konstytucyjną twierdząc, że ustawodawca naruszył zasadę równości w związku z prawem do zabezpieczenia społecznego i zasadę proporcjonalności w związku z prawem do zabezpieczenia społecznego, ponieważ nierówno traktuje okresy przebywania na zasiłkach chorobowych i okresy wynagrodzenia chorobowego i ta nierówność zależy od tego, czy choroba miała miejsce przed osiągnięciem limitu składek, czy też po. Skarżący twierdzi, że po osiągnięciu limitu składek cały okres, jaki następuje, należy do okresu ubezpieczenia, a okres ubezpieczenia w świetle ustawy emerytalnej jest okresem składkowym. Jeśli choroba powstaje przed limitem osiągnięcia składek, okres pobierania zasiłku chorobowego i wynagrodzenia chorobowego w świetle ustawy kwalifikowany jest jako okres nieskładkowy.

Proszę państwa, formułujemy wniosek o umorzenie postępowania. Po pierwsze skarżący nie uzasadnił należycie zarzutu naruszania zasady proporcjonalności w związku z art. 67 konstytucji. W skardze konstytucyjnej odnajdujemy jedynie fragment o następującej treści: zaskarżane przepisy ingerują w prawo do zabezpieczenia społecznego i nie istnieje żaden interes publiczny, który przemawia za taką ingerencją. To poważy deficyt uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności. Wiemy doskonale, że na skarżącym ciąży obowiązek należytego uzasadnienia i przedstawienia zarzutów przemawiających za niekonstytucyjnością i to skłania nas do umorzenia zarzutu niezgodności zaskarżanych przepisów z art. 31 ust. 3 w związku z art. 67 ust. 1 konstytucji. Jeśli chodzi o pozostałe zarzuty skargi konstytucyjnej, dotyczące naruszenia zasady równości w związku z prawem do zabezpieczenia społecznego, formułujemy tezę, że Trybunał Konstytucyjny również nie jest kompetentny do zbadania tego zarzutu.

Przedstawiamy wykładnię zaskarżonych przepisów, która falsyfikuje stawianą przez skarżącego tezę. Przede wszystkim, zdaniem Sejmu zaskarżone przepisy, które zawarte są w ustawie systemowej, a konkretnie art. 19 ust. 1 i ust. 7 mają charakter norm ogólnych. Taki charakter norm ogólnej ma także art. 4 pkt 5 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Art. 7 pkt 1 lit. a-b zaskarżonych przepisów o emeryturach i rentach odnosi się do kwalifikacji okresu pobierania zasiłku chorobowego i wynagrodzenia chorobowego, jako elementów stanowiących o wysokości emerytury. Należy ten przepis traktować jako normę szczególną, czy też *lex specialis* wobec norm o charakterze systemowym. Jeśli popatrzymy na art. 7 pkt 1 lit a-b, nie ma znaczenia dla treści tego przepisu czy choroba powstała przed osiągnięciem limitu składek, czy po. W świetle tego przepisu, każdy okres pobierania zasiłku chorobowego bądź wynagrodzenia chorobowego jest okresem nieskładkowym. Z punktu widzenia treści tego przepisu nie ma znaczenia limit, o którym wspomina skarżący.

Przygotowując stanowisko badaliśmy również orzecznictwo sądowe i doktrynę prawa. Okazuje się, że w zakresie sprawy, którą mamy tu do rozwikłania nie ma innych wypowiedzi sądów, a przynajmniej Biuro Analiz Sejmowych do tych wypowiedzi nie dotarło. Trudno powiedzieć, że istnieje jakaś ukształtowana linia orzecznicza. Nie ma też wypowiedzi Sądu Najwyższego w tej sprawie. To przywiodło Sejm do wniosku, że przedmiotem skargi uczyniono nie normę prawną o określonej treści, bo taka norma prawna

jeszcze się nie ukształtowała bądź nie utrwaliła w orzecznictwie sądowym, ale problem interpretacyjny. Sejm przedstawia wykładnię zaskarżonych przepisów, która jest zgodna z konstytucją i nie wychodzi poza literalne brzmienie przepisów, które są przedmiotem skargi konstytucyjnej. W naszym przekonaniu skarżący oczekuje, że Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnie problem jednostkowy, który dotyczy kwalifikacji spornych okresów przebywania na zasiłku chorobowym bądź też okresu pobierania wynagrodzenia chorobowego przed, czy też po osiągnięciu limitu. W rezultacie Trybunał Konstytucyjny musiałby zastąpić sąd powszechny, ustalić wykładnię zaskarżanych przepisów, potwierdzić prawdziwość tezy stawianej przez skarżącego w skardze konstytucyjnej, co wymagałoby dokonania wykładni przepisów i ustalenia relacji art. 19 ust. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych do art. 7 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach. Trybunał musiałby rozstrzygnąć problem zakresu stosowania prawa, co nie mieści się w kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Niezależnie od tego skarga konstytucyjna naszym zdaniem jest uboga argumentacyjnie, a ponadto w stanowisku przedstawiamy argumenty przemawiające za oczywistą bezzasadnością skargi konstytucyjnej i zarzutów niekonstrukcyjności skierowanym przeciwko przepisom ustawy o emeryturach i rentach oraz przeciwko przepisom ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Wniosek jest taki, abyśmy umorzyli postępowanie w całości. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo pani profesor. Wraz z panią przewodniczącą Bartuś w pełni zgadzamy się z przedstawionym projektem stanowiska. Dodamy tylko, że pani przewodnicząca Bartuś będzie posłem prezentującym stanowisko Sejmu przed obliczem trybunału. Zanim przejdziemy do omówienia tej sprawy, proszę o publikację wyników głosowania do sprawy SK 31/20. Głosowało 25 członków Komisji, 24 za, 1 osoba się wstrzymała. Projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Otwieram dyskusję do sprawy SK 22/20. Jeśli nie ma zgłoszeń, przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem projektu stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dziękuję. Głosowanie pozostawiamy otwarte. Dziękuję naszym ekspertom.

Przechodzimy do drugiej części naszego porządku posiedzenia. Witamy przedstawiciela projektodawców – pana posła Krzysztofa Paszyka, który reprezentuje Koalicję Polską – Polskie Stronnictwo Ludowe. Witamy serdecznie. Do Komisji został skierowany projekt o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec byłych posłów na Sejm Rzeczpospolitej Polskiej, skazanych w procesie brzeskim za działalność na rzecz demokratycznego państwa polskiego. Przedstawiciel wnioskodawców przedstawi w skrócie założenia tego projektu ustawy. Prawdopodobnie będziemy mieli uwagi ze strony Biura Legislacyjnego. Przypomnę, że zadaniem Komisji jest ocena dopuszczalności tego projektu ustawy do dalszego procedowania, pod kątem jego zgodności z przepisami konstytucji. O szczegółach głosowania powiem przed rozpatrzeniem tego aktu. Oddaję teraz głos panu posłowi Paszykowi.

Poseł Krzysztof Paszyk (PSL-Kukiz15) – spoza składu Komisji:

Bardzo dziękuję. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, przepraszam że przybyłem w ostatniej chwili, ale problemy komunikacyjne spowodowały, że nie do końca byłem pewny, czy ta Komisja się dziś odbędzie. Bardzo dziękuję za pochylenie się nad tym projektem, który jak pan przewodniczący zechciał powiedzieć, dotyczy uznania za nieważne orzeczeń wydanych wobec byłych posłów na Sejm Rzeczpospolitej Polskiej. To wybitni politycy opozycji demokratycznej II Rzeczpospolitej, działający w bardzo trudnych warunkach i realiach. Wszystkich z nich cechował głęboki patriotyzm i oddanie ojczyźnie. Było to nawet podkreślane przez ówczesnych oponentów politycznych wszystkich skazanych.

Skąd idea tego projektu? Powinnością jest doprowadzenie do tego, aby w obrocie prawnym nie funkcjonowały tak haniebne wyroki na bardzo wybitnych polskich patriotach, politykach II RP. Ich wkład w późniejsze losy kraju był niezwykle istotny. Ich działalność, myśl, bez względu na tragiczne losy wszystkich, których te wyroki dotyczyły, stworzyły pewne podstawy i fundament niepodległościowych dążeń zniewolonej pod

okupacją Polski w kolejnych latach, zdominowanej w okresie powojennym przez Rosję sowiecką. Bliskim mojemu sercu przykładem jest postać premiera Wincentego Witosa – trzykrotnego premiera II RP. To były orzeczenia, które nie miały nic wspólnego z praworządnym przygotowaniem procesu. Okoliczności, które temu towarzyszyły budzą wiele wątpliwości. Istota i sens tego, za co wszyscy zostali skazani w tzw. procesie brzeskim nie wykraczała poza legalną działalność polityczną, realizowaną w tamtych czasach.

Bardzo się cieszę i przy okazji chciałbym też wspomnieć, że wniesienie tego projektu do laski marszałkowskiej zbiega się z inicjatywą rzecznika praw obywatelskich, który w swoich działaniach podjął się tego, aby oczyścić wszystkich posłów, których wymieniamy w tym projekcie, z ciążących na nich wyroków, wnosząc stosowną kasację. Myślę, że argumenty, które przy tej okazji wskazał pan doktor Adam Bodnar zbiegają się z tymi, o których mówimy w uzasadnieniu do naszego projektu. Zaufanie do państwa, także wśród obecnie żyjących, jest ściśle powiązane z tym jak traktuje ono swoich bohaterów w ujęciu historycznym. To ogólna myśl, ale najlepiej oddaje sedno sprawy i treść projektu. Na tym pozwolę sobie zakończyć. Jestem gotowy złożyć wyjaśnienia i odpowiedzieć na pytania, które będą dotyczyły treści projektu.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Bardzo dziękuję, panie pośle. Zanim oddam głos naszym ekspertom, proszę o publikację wyników głosowania sprawy SK 22/20, abyśmy mogli już zamknąć tę część posiedzenia. Głosowało 24 członków Komisji, wszyscy głosowali za. Dziękuję. Projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do omówienia przedstawionego projektu ustawy. W pierwszej kolejności oddam głos przedstawicielom Biura Analiz Sejmowych. Bardzo proszę, panie mecenasie.

Ekspert BAS Rafał Dubowski:

Dzień dobry państwu. Rafał Dubowski – Biuro Analiz Sejmowych – ekspert do spraw legislacji. Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, w Biurze Analiz Sejmowych dnia 20 lutego 2020 roku została przygotowania ocena prawna poselskiego projektu ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec byłych posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej skazanych w procesie brzeskim za działalność na rzecz demokratycznego Państwa Polskiego. Autorem tej opinii jest profesor Robert Jastrzębski. Z przyczyn obiektywnych nie mógł on osobiście zaprezentować tej opinii, dlatego czynię to w jego zastępstwie.

Oceniając przedmiotowy projekt autor opinii zauważył, że podobne dwa projekty były już wniesione do Sejmu, m.in. w 2012 i 2016 roku. Projekt z 2016 roku, zarówno co do treści i uzasadnienia ma w zasadzie takie samo brzmienie co projekt, który jest przedmiotem opinii prawnej. Projekt z 2016 r. uzyskał negatywne stanowisko rządu, który mu zarzucił m.in. wątpliwości w zakresie jego zgodności z art. 10 w związku z art. 173 oraz art. 175 ust. 1 Konstytucji RP. Autor opinii podniósł także, że projekt został negatywnie zaopiniowany przez Krajową Radę Sądownictwa w opinii stanowiącej załącznik do pisma Krajowej Rady Sądownictwa z 23 lutego 2016 roku. Zarzucano mu przede wszystkim, że ustawy powinny zawierać normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, a nie dotyczyć konkretnych wyroków sądowych. Krytyczne stanowisko wobec tego projektu wyraził także Sąd Najwyższy w swojej opinii przesłanej wraz z pismem pierwszej prezes Sądu Najwyższego, pani Małgorzaty Gersdorf 24 lutego 2016 roku, w której zauważono: „Niestety projektowana ustawa jest taką właśnie indywidualno-konkretną ustawą, czyli w polskim systemie prawnym nie może występować. Zastosowany instrument prawny, w proponowanym przez opiniowany projekt ustawy kształcie, jest niedopuszczalny. Nie znaczy to, że pełne przywrócenie czci i godności posłom na Sejm Drugiej Rzeczypospolitej – więźniom brzeskim, się nie należy. Trzeba raz jeszcze powtórzyć – z całą pewnością tak, ale to już uczyniła historia”.

W opinii z 20 lutego bieżącego roku także podzielono uwagi wyrażone w poprzednich opiniach BAS, a w szczególności w opinii z 14 marca 2016 roku. W rezultacie, w konkluzji stwierdzono, że rozwiązania prawne przyjęte w projekcie stanowiłyby wykroczenie poza zakres kompetencji Sejmu i potencjalnie mogłyby naruszać zasadę trójpodziału władzy. Dziękuję za uwagę.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo, panie mecenasie. Czy panowie z Biura Legislacyjnego chcieliby zabrać głos?

Legislator Piotr Podczaski:

Piotr Podczaski – Biuro Legislacyjne. W pełni zgadzamy się z tą pogłębioną analizą BAS. Największe wątpliwości dla nas budziło to, czy projekt, który dotyczy przecież konkretnego orzeczenia sądu, wydanego wobec konkretnych osób, ma charakter normatywny, a więc czy zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, a nie jest zaś aktem o charakterze indywidualnym i konkretnym. Ustawa powinna być aktem zawierającym normy prawne odnoszące się do określonej rodzajowo grupy adresatów występujących w określonych rodzajowo okolicznościach, a więc normy prawne o charakterze generalnym. Nakazane ustawowo zachowanie powinno wskazywać pewną abstrakcyjną klasę zachowań nie zaś zachowanie konkretne, a co za tym idzie norma powinna być normą powtarzalną, wielokrotnego użytku, a nie ulegać skonsumowaniu przez jednorazowe działanie. Takie jest stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w tego typu sprawach.

Przedmiotowy projekt ustawy odnosi się do indywidualnie wskazanych adresatów – to określona grupa posłów skazanych w procesie brzeskim i nakazuje sądowi konkretne, jednorazowe działanie, czyli stwierdzenie nieważności wydanego wtedy orzeczenia. Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że projekt nie zawiera norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Przyłączamy się do stanowiska kolegów z Biura Analiz Sejmowych, że mogłoby to narazić Sejm na zarzut naruszenia zasady trójpodziału władzy, gdyby taką ustawę chciał uchwalić.

Dodatkowo chcielibyśmy wskazać na unormowanie art. 3 ust. 1 i 4 projektu ustawy, z których wynika, że możliwość występowania z wnioskiem o stwierdzenie nieważności orzeczenia ma grupa minimum 15 posłów na Sejm oraz możliwość brania udziału reprezentanta takiej grupy posłów w postępowaniu o stwierdzenie nieważności orzeczenia. Wydaje się nam, że jest to kompetencja, która nie jest znana polskiemu systemowi prawa i może zostać uznana za wykraczającą poza klasyczne rozumienie funkcji parlamentarzysty i wykonywanie mandatu poselskiego, abstrahując od tego, że projekt nie zawiera przepisów, które precyzyjnie regulowałyby działania takiej grupy w tym procesie, a co za tym idzie, jest to niedoprecyzowane. To wszystko.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Bardzo dziękuję, panie mecenasie. Czy są pytania do przedstawiciela projektodawców? Jeśli nie, czy pan poseł Paszyk chce zabrać głos po wysłuchaniu uwag?

Poseł Krzysztof Paszyk (PSL-Kukiz15) – spoza składu Komisji:

Dobrze pamiętam zastrzeżenia, które były przy poprzednich próbach wprowadzenia bardzo podobnych projektów. Cały problem polega na tym, dlatego po raz kolejny wnosimy ten projekt, że tylko historycznie pozytywna ocena wszystkich 10 wybitnych działaczy politycznych II RP, to trochę mało. Państwo powinno w pełni zwrócić honor wszystkim 10 wybitnym postaciom II RP. Dlatego problem jest złożony. Być może poza niepozbawionymi ułomności przepisami tej ustawy jest to niemożliwe. Dlatego po raz kolejny przedstawiciele klubu Koalicji Polskiej składają taką propozycję. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję. Pragnę zapytać, czy dopuszczają państwo zmiany w tym projekcie na tle podnoszonych wątpliwości?

Poseł Krzysztof Paszyk (PSL-Kukiz15) – spoza składu Komisji:

Oczywiście. Bardzo poważnie traktuję uwagi, które zostały zgłoszone przed chwilą. Wspólnie z naszymi doradcami będziemy próbowali w miarę możliwości maksymalnie pozbyć się tych zastrzeżeń.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Czy są jeszcze jakiekolwiek pytania lub głosy w dyskusji? Zanim przejdziemy do głosowania przypomnę, że zgodnie z regulaminem Sejmu głosowanie skierowanego do Komisji projektu ustawy jest głosowaniem stricte negatywnym – głosu-

jemy o niedopuszczalności danego projektu. Jeśli ktokolwiek z członków Komisji uważa, że projekt nie powinien być dalej procedowany, głosuje za. Jeśli ktoś uważa, że projekt powinien być dalej procedowany i dopuszczony do pierwszego czytania, w tym głosowaniu głosuje przeciw. Głosowanie to odbywa się na podstawie kwalifikowanej większości 3/5. O niedopuszczalności danego projektu do dalszego procedowania decyduje kwalifikowana większość 3/5. W związku z powyższym uruchamiam procedurę głosowania. Jeśli są jeszcze jakieś pytania, proszę je kierować w tej chwili. Jeśli nie, przystępujemy do głosowania.

Kto z pań i panów posłów jest za niedopuszczalnością tego projektu do dalszego procedowania? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Poczekamy na publikację wyników. Dodam tylko, że stanowisko Komisji jest tylko opinią wyrażoną w drodze głosowania. O projekcie ustawy zadecyduje marszałek Sejmu, po zapoznaniu się z opinią Komisji, która nie jest wiążąca. Zamykamy głosowanie. Głosowało 26 członków Komisji. Za niedopuszczalnością głosowało 16, przeciw 9, wstrzymał się 1. W związku z tym 16 posłów wyczerpuje większość kwalifikowaną 3/5. Komisja oceniła ten projekt, jako niedopuszczalny do dalszego procedowania. Z taką opinią projekt zostanie skierowany do pani marszałek.

Na tym wyczerpaliśmy porządek dzisiejszego posiedzenia. Dziękuję wszystkim naszym gościom za przybycie i poświęcony czas. Dziękuję również panu posłowi Paszykowi. Widzimy się na kolejnym posiedzeniu, prawdopodobnie w przyszłym tygodniu. Porządek zostanie państwu doręczony, mam nadzieję że nie na ostatnią chwilę. Będziemy naciskali panią marszałek na sprawniejsze działanie. Dziękuję.